

Università degli Studi di Salerno  
CENTRO DI ECONOMIA DEL LAVORO E DI POLITICA ECONOMICA

Maria Rosaria Grarofalo\*  
Maria Rosaria Supino

UN APPROCCIO NEOISTITUZIONALE AL WELFARE LOCALE  
STUDIO DI CASO (L. 328/00)

*\* Università degli Studi di Salerno*

DISCUSSION PAPER N. 67  
giugno 2002

CENTRO DI ECONOMIA DEL LAVORO E DI POLITICA ECONOMICA

Comitato Scientifico:

*Adalgiso Amendola, Floro Ernesto Caroleo, Ugo Colombino,  
Cesare Imbriani, Pasquale Persico, Enrico Pugliese, Salvatore Vinci*

## **Indice**

<b>Abstract</b>	<i>pag. 5</i>
<b>1. Introduzione</b>	<i>pag. 7</i>
<b>2. Il framework legislativo</b>	<i>pag. 9</i>
2.1 L'approccio metodologico	<i>pag. 9</i>
2.2 L'approccio teorico	<i>pag. 17</i>
<b>3. La riforma del Welfare in Italia</b>	<i>pag. 22</i>
<b>4. Il caso di studio: l'Agro Nocerino Sarnese</b>	<i>pag. 28</i>
4.1 Le caratteristiche economiche e sociali dell'area	<i>pag. 30</i>
4.2 Il Piano di Zona come soluzione istituzionale	<i>pag. 34</i>
<b>Conclusioni</b>	<i>pag. 39</i>
<b>Bibliografia</b>	<i>pag. 42</i>



## Abstract

Il paper si colloca nell'attuale dibattito politico-istituzionale in Europa sugli incentivi allo sviluppo locale e sulla promozione di imprese innovative dal basso. Il paper, tra le diverse politiche, si focalizza sul progetto di riforma del welfare basato sul decentramento, inteso come devoluzione di potere agli enti intermedi e alle organizzazioni locali. L'idea è che questo nuovo approccio alle politiche di welfare può giocare un ruolo rilevante per favorire lo sviluppo locale e promuovere l'inclusione sociale, sia creando nuove opportunità di occupazione, sia promuovendo l'attivazione di partnership locali.

La nostra attenzione si concentra sulla riforma del welfare locale in Italia, introdotta dalla L.328/2000, che rappresenta la conclusione naturale di un lungo cammino verso il decentramento, iniziato con la L.833/78 e la L.285/97. Il paper è articolato in due parti:

1. adottando le categorie teoriche della Nuova Economia Istituzionale, interpretiamo questa riforma come un framework istituzionale, cioè come uno strumento di policy che sostiene lo sviluppo locale, riducendo i costi di transazione e promuovendo esternalità positive;
2. attraverso interviste dirette in un'area del Mezzogiorno (Agro Nocerino Sarnese), investighiamo se e come gli agenti locali hanno percepito le opportunità di questa riforma. In tale ambito il Piano di Zona rappresenta una soluzione istituzionale innovativa disegnata per implementare le politiche sociali e favorire l'inclusione sociale.

La nostra conclusione provvisoria è che il caso di studio potrebbe essere una "buona prassi" in questo campo

**Parole chiave:** policy-making, welfare locale, istituzioni, storia, aspettative.

**JEL Classification:** B4, H7, O2.

© Una versione ridotta di questo paper è stata presentata alla 6th ILM Conference "Employment, unemployment & under-employment", Aberdeen, UK, 10 - 11 Giugno 2002. Ringraziamo A. Amendola, C. Imbriani, A. Ciccone, P. Monda e tutti i partecipanti alla Conferenza per gli utili suggerimenti, resta nostra la responsabilità di eventuali errori. Un ringraziamento particolare è per la dott.ssa R.M. Caprino che accuratamente ha predisposto il questionario e condotto le interviste utilizzate per l'elaborazione del caso di studio.



## **1.     Introduzione**

Il principale obiettivo di questo paper è di decodificare idee-forza, procedure decisionali e modi di implementare le politiche pubbliche nel settore dei servizi sociali e per l'integrazione lavorativa di persone svantaggiate, concentrando l'attenzione sulla riforma del welfare locale in Italia recentemente introdotta dalla legge quadro n° 328/2000. Tale riforma è essenzialmente basata sulla decentralizzazione, intesa non tanto, riduttivamente, come semplice delega amministrativa di competenze, ma piuttosto, innovativamente, come devoluzione di potere alle agenzie locali, alle comunità sociali e alle organizzazioni non profit, secondo una logica di integrazione e concertazione degli interventi tra pubblico e privato (Bardhan, 1996). Questo disegno normativo rappresenta la fine naturale di un lungo processo di attribuzione di poteri a favore delle cosiddette istituzioni intermedie, iniziato con il D.p.r 616/77, sul trasferimento di competenze alle regioni e ai comuni in materia di beneficenza pubblica, con la L.833/78, sull'individuazione degli ambiti locali per gli interventi nel sistema sanitario, recentemente riproposto con la L.285/97, sulla promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia, e con il D.Lg.112/98, sulla ridefinizione dei ruoli delle autonomie locali e con la L.267/00 che modifica il titolo quinto della Costituzione. In quest'ultimo dettato legislativo, la precedente ripartizione di ruoli e funzioni, definita nell'art.117 e segg. della Costituzione, che

assegnava alle prime una riserva legislativa, è ribaltata: ora è lo Stato che diventa titolare di un numero limitato di competenze. Questa evoluzione legislativa assegna *legittimità interna* alla legge quadro 328/00. Inoltre, il progetto di riforma del welfare locale si inserisce, a pieno titolo, nel dibattito politico-istituzionale sviluppatosi in Europa in tema di strategie di sviluppo regionale, sempre più concentrato a favore di misure che siano adeguate per la promozione del territorio e forniscano incentivi per iniziative imprenditoriali innovative, perseguendo una stretta contiguità tra obiettivi occupazionali, qualità sociale ed inclusione (Livre Blanc, 1993; Les Initiatives Locales, 1995). Questo dibattito assegna *legittimità esterna* all'indirizzo della L.328/2000.

L'idea del paper è di suggerire un framework teorico che sembri adatto sia ad interpretare ed individuare punti di forza e di debolezza della legge 328/00, sia a rendere esplicite le condizioni necessarie e sufficienti sottostanti all'avvio di un processo di implementazione delle aspettative e degli obiettivi presenti nella legge. All'interno di questo framework teorico si suggeriscono misure di policy e meccanismi di *enforcement* (anche informali) finalizzati ad un'efficace implementazione della L.328/00 a livello locale.

Il paper si articola in due parti. Nella prima parte seguendo l'approccio emergente della teoria dello sviluppo, che assegna un peso rilevante alle caratteristiche istituzionali (governance), adottiamo le categorie della Nuova Economia Istituzionale (NIE) (North, 1990) per interpretare legislazione, politiche specifiche derivate e documenti programmatici, come insieme di regole formali che definiscono il set delle scelte ammissibili e le funzioni di payoff aperte ai differenti soggetti pubblici (centrali e locali) e privati (individuali e sociali), disciplinandone le interazioni. Analogamente, interpretiamo come regole informali i modi con cui questi soggetti, sulla base delle loro credenze, linguaggi ed abitudini (Denzau e North, 1994), percepiscono le nuove opportunità fornite dalle regole formali, le implementano, attraverso la concertazione di piani di azione ed interventi mirati, individuali ed integrati a livello territoriale, e modificano i loro comportamenti di scambio, nelle forme possibili di leadership



strategica, cooperazione, collusione o free-riding. L'idea chiave è che le regole formali ed informali sono *complementari* e, pertanto, i legami stretti e ripetuti che si *possono* realizzare tra loro sono molteplici: i legami che *effettivamente* si realizzano formano un unico framework istituzionale (Aoki, 2001, p.208), cioè *uno strumento di governo che rafforza lo sviluppo locale, riducendo i costi di transazione e promovendo esternalità positive*.

Nella seconda parte del lavoro, attraverso interviste dirette ad attori privilegiati, sia pubblici sia del privato sociale, in un'area del Mezzogiorno, investighiamo se e come agenti locali ed istituzioni intermedie hanno percepito i principi e le opportunità addizionali della riforma del welfare. In particolare, il Piano di zona dei servizi sociali rappresenta una soluzione istituzionale innovativa per politiche sociali a livello locale e risulta efficace, già nelle prime fasi, anche come forma di coordinamento interistituzionale attuata con i soggetti promotori del Patto Territoriale Comunitario. Una prima provvisoria conclusione è che il caso di studio *può* rappresentare una buona prassi per policy-makers, imprese private e privato sociale in questo campo. Tuttavia, uno dei maggiori problemi di policy riguarda le condizioni e le forme di trasferibilità delle esperienze di successo in altre aree in cui, inizialmente, il contesto politico-sociale e culturale delle regole informali fa la differenza.

## **2. Il framework legislativo**

### **2.1 L'approccio metodologico**

Perché lo studio di un caso specifico, in cui la performance di sviluppo è condizionata da una riforma di policy e dalla legislazione connessa, induce a risalire fino alla teoria economica dello sviluppo e a privilegiare l'approccio che assegna un ruolo cruciale ai fattori istituzionali? Essenzialmente perché, si possono

“raccontare molte storie” sulle esperienze legate alle politiche pubbliche (come è il caso delle politiche di welfare). Le categorie teoriche consentono, pertanto, di passare dall’“effetto annuncio” - che rappresenta l’interesse peculiare dei policy-makers - all’interpretazione degli effetti di una riforma di policy nel mondo reale, verificando se e quanto essi siano coerenti con gli obiettivi e le norme che politico e legislatore intendevano perseguire. La teoria può fornire una guida alla riforma della policy in termini di strategie appropriate per l’implementazione e l’eventuale correzione del loro programma.

L’interesse crescente per i fattori istituzionali dello sviluppo si evince dalla categoria innovativa della “governance”. Per il suo carattere multidimensionale, la governance presenta alcuni vantaggi importanti: innanzi tutto, è adatta a spiegare sia il funzionamento di un’economia con molti livelli decisionali, sia lo spostamento dell’indirizzo di policy da un approccio top-down verso uno più partecipativo e, coerentemente, riconosce i numerosi legami e scambi che si possono realizzare tra i differenti soggetti decisionali (legislatore, esecutivo, burocrazia, processo del policy-making e società civile) (World Bank, 1994). Agli specifici nessi di complementarietà “istituzionalizzati” (Aoki, 2001, p.208) che *effettivamente* si realizzano, viene attribuita la responsabilità politico-istituzionale delle differenti performance economico-sociali, osservabili tra Paesi. Ciò sembra particolarmente adatto a spiegare le differenze osservabili tra sistemi locali, in cui il ruolo delle istituzioni intermedie e delle organizzazioni sociali, quali meccanismi propagatori degli indirizzi di policy e delle regole formali, fa la differenza.

Tuttavia, com’è noto, la letteratura teorica e le analisi comparate su questi temi non interessano solo l’economia, ma anche la politica, la sociologia, le scienze cognitive, ecc..., sicché, il dibattito corrente presenta molte frontiere aperte che in questa sede non illustriamo <sup>2</sup>. Utilizziamo piuttosto un approccio selettivo

---

<sup>1</sup> Garofalo M.R., Supino M.R., (in preparazione) “Modelli di Governance e Politiche per l’inclusione sociale”, fornisce una tassonomia delle nuove categorie teoriche in tema di istituzioni e sviluppo territoriale e della loro rilevanza in termini di policy, con specifico riferimento alle politiche sociali

concentrandoci su quei modelli che spiegano performance e sviluppo di un determinato sistema locale come un equilibrio multiplo, imputabile essenzialmente alla specificità dei nessi di complementarità realizzati tra regole formali, regole informali e comportamenti effettivi degli agenti, nonché all'istituzionalizzazione "rigida" (Aoki, 2001) tra questi nessi. La *complementarità*, intesa come una forma di esternalità in cui il beneficio marginale di un agente è incrementato dall'azione simile di altri agenti (Ray, 1998), aiuta infatti a spiegare problemi di coordinamento e di cooperazione tra gli agenti a diversi livelli decisionali. In termini "sincronici", il problema è quello di spiegare *"the complexity and diversity over all institutional arrangements as an instance of multiple equilibria of some kind"*; in termini "diacronici" il problema è spiegare *"the mechanism of institutional evolution/change in a framework consistent with an equilibrium view of institution, but allowing for the possibility of the emergence of novelty."* (Aoki, 2001, pp.2-3).

Quindi, tre punti metodologici rilevanti per chiarire le nostre idee chiave relativamente alla performance/cambiamento di un sistema locale governato, secondo rapporti di complementarità, da regole formali ed informali.

Il primo punto metodologico riprende la posizione critica di Eggertsson (1998) su un certo approccio riduttivo della NIE relativo al superamento del dilemma "Stato *versus* mercato". L'idea centrale è che anche quei progetti di riforma di policy e di ridisegno istituzionale, che sono ispirati alla teoria neoistituzionale tentando di superare i fallimenti del mercato e del governo, possono generare soluzioni di policy deterministiche. In tal caso, si ridurrebbe il potenziale innovativo e di crescita, indotto proprio dal cambiamento di governance. Ciò si verificherebbe qualora progetti di cambiamento istituzionale fossero disegnati secondo i criteri della ottimizzazione individuale: l'estensione del modello di scelta razionale perfetta, cioè con perfetta informazione e perfetta capacità di calcolo, riduce il set delle scelte politiche e lascia poco spazio alla riforma istituzionale. Nel caso opposto, modelli di policy costruiti esplicitamente su assunzioni di conoscenza incompleta e razionalità limitata dei policy-maker risultano più vantaggiosi rispetto ai primi, in quanto l'incompletezza promuove la

“concorrenza” tra diversi modelli e pertanto promuove la ricerca di soluzioni regolative alternative. Il sentiero di cambiamento istituzionale e di sviluppo risulta non del tutto riconducibile alla *path-dependence*, poiché, da un lato riflette la soggettività dei policy-maker nel calcolo costi/benefici – che è, comunque, tenuto sotto controllo dalle regole del gioco - e, da un altro lato, apre uno spazio all’interno dei progetti di riforma politica e legislativa a idee-credenze condivise e valori, fino a dotarli di un potere normativo. Un compito per la NIE nella costruzione di modelli di policy non deterministiche è, allora, di *“know of how informal norms and personal ethics complements formal rule and regulation...of how to generate appropriate norms-driven behavior”* (Eggertsson, 1998, p.352).

Il secondo punto metodologico riguarda il peso crescente del decentramento decisionale e del partenariato, intesi come regole per la governance dello sviluppo e non come semplice delega amministrativa di competenze statali ad enti locali<sup>3</sup>. Questo punto è strettamente legato al primo. Seguendo, infatti, un percorso non deterministico di cambiamento istituzionale, lo spostamento a favore di un approccio partecipativo, che allarga numeri e tipologie di soggetti decisionali nel policy-making, richiede di definirne esplicitamente regole ed obiettivi. Ciò appare stringente con riferimento all’ampiezza del processo di valorizzazione delle istituzioni intermedie, di larghe autonomie assegnate ai livelli decisionali substatali, di maggiore rappresentanza di interessi a livello comunale veicolati da un movimento dal basso<sup>4</sup>. Poiché uno degli elementi essenziali del modello del decentramento è il ruolo della complementarietà e

---

<sup>3</sup> Il dibattito politico e teorico su vantaggi e svantaggi del decentramento, secondo i diversi gradi di sviluppo dei Paesi considerati, è molto ampio: in sintesi, tra i correnti punti di forza emerge la riduzione dei costi di transazione e di enforcement, la maggiore responsabilità politica del governo locale, la frequenza di accordi cooperativi. Uno dei punti di debolezza è la minore capacità di mobilitare risorse ed una non sempre garantita programmazione degli interventi per lo sviluppo locale: il che assegna un ruolo ineliminabile allo Stato (Bardhan, 1996).

<sup>4</sup> Il fenomeno è rilevante anche in Italia, riguardando il trasferimento di molte competenze tra cui il welfare, e trova legittimazione normativa nella riforma del Titolo V della Costituzione.

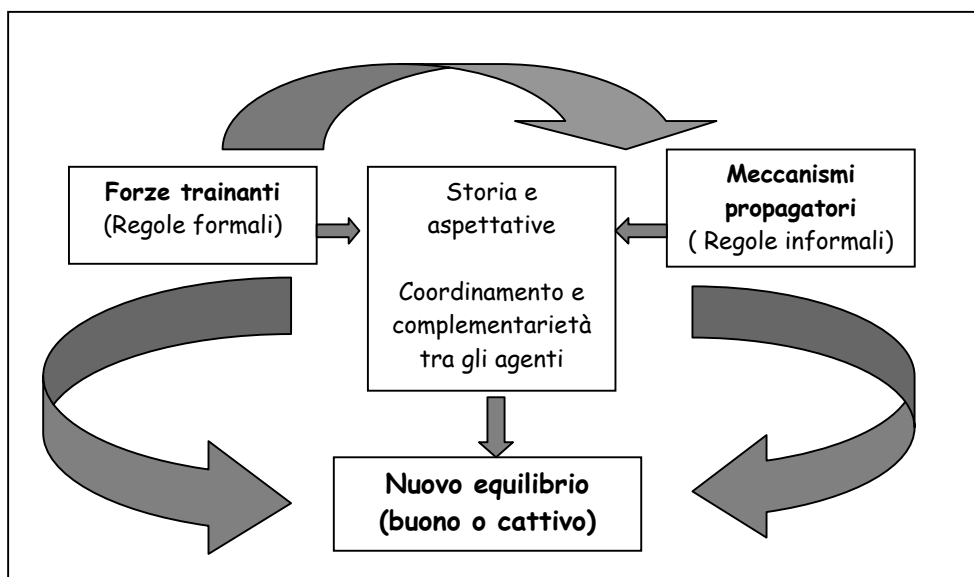
della cooperazione tra settore pubblico e privato, ne consegue che non esiste un solo modello né nei fatti, né nel design, ma ampio spazio è lasciato al discorso politico ovvero alla scelta degli obiettivi e delle regole per realizzare gli obiettivi (Stiglitz, 2001). Per quanto riguarda le regole, la concertazione è un'istituzione formale non neutrale, ma coerente con il processo di decentramento locale delle decisioni e soprattutto con una partecipazione dal basso, formalmente promossa per rappresentare, nel processo di formazione di una policy, forme e capacità produttive, entità sociali, sistemi organizzativi e di scambio esistenti o latenti. Tutti questi elementi possono essere trattati come una risorsa innovativa, peculiare ma riproducibile, per sostenere efficacemente l'allargamento delle opportunità di reddito e occupazione a livello locale e, congiuntamente per l'inclusione sociale. La concertazione implica originariamente un trasferimento di sovranità dallo Stato alle parti sociali ed è pensata come una modalità per lo svolgimento delle politiche pubbliche al fine di orientare i processi economici e sociali: essa funziona come un metodo per il governo della complessità sociale e si sostanzia come l'istituzionalizzazione "rigida" di regole del gioco (sussidiarietà verticale e orizzontale) per assegnare un ruolo attivo agli attori sociali e agli enti intermedi, anche a quelli non tradizionali (Camere di Commercio, istituzioni finanziarie, consorzi di imprese e cooperative). Problemi del mercato del lavoro e del welfare entrano nell'agenda della concertazione in un disegno di piena compartecipazione al processo decisionale. Ora, poiché le regole del gioco prescrivono come si prendono le decisioni – e cioè chi decide/con chi e su che cosa-, esse possono modificare i risultati dei processi decisionali, cioè gli obiettivi. Chi partecipa al tavolo delle decisioni fa la differenza nella governance. Nel nostro caso di governance intermedia, le decisioni di policy – imprenditorialità innovative, allargamento delle opportunità di reddito e di occupazione, l'inclusione sociale – non sono neutrali rispetto alle regole della partecipazione attiva dal basso, della leale cooperazione e della sussidiarietà, ed inoltre le regole (cioè i processi decisionali) sono esse stesse un risultato della policy, in quanto assegnano uguale opportunità e voce agli agenti (Stiglitz, 2001). Ma questo è il primo pezzo della storia del rapporto tra

cambiamento istituzionale e sviluppo: per rispondere alla domanda se, nei fatti, regole formali e norme di indirizzo per il policy-making incidono, e come, sul sistema delle relazioni territoriali tra istituzioni intermedie e attori economici privati, occorre raccontare un altro pezzo della storia, e cioè quello relativo ai legami di complementarità con l'insieme delle regole informali e delle credenze cui le regole formali si riferiscono. Promuovere specifiche procedure decisionali e nuovi meccanismi di interazione può essere un primo e sostanziale obbiettivo di policy.

Il terzo punto metodologico, strettamente connesso ai primi due, cerca di chiudere il cerchio sulla possibilità di mettere in atto un processo di cambiamento di un'economia attraverso un cambiamento della sua governance, e cioè di innescare un circuito virtuoso che fa spostare un'economia da un "cattivo equilibrio" ad un "buon equilibrio". In questo framework regole formali, procedure decisionali, norme, principi di policy funzionano come forze trainanti nel processo di governance; le regole informali, le politiche specifiche, gli strumenti di intervento, le istituzioni intermedie e le organizzazioni sociali create ad hoc, funzionano da meccanismo propagatore delle spinte iniziali impresse, dalle forze trainanti; l'insieme delle azioni e dei progetti realizzati rappresentano il nuovo equilibrio.

La figura 1 illustra, in maniera schematica, il nostro framework teorico, che spiega il processo di cambiamento di un'economia attraverso il cambiamento della sua governance, e cioè come un economia (anche a livello locale) può inizialmente percepire e successivamente implementare il set di opportunità disegnato da una nuova policy e da nuovi indirizzi normativi. Ciò richiama l'ipotesi del "*big push*", che come è noto, è una forza esogena immessa per spingere un'economia fuori dalla trappola del sottosviluppo (Rosenstein-Rodan, 1943). Ray (1998) riprende questa ipotesi, recentemente, non solo per rigettare il determinismo sottostante all'ipotesi di convergenza verso un unico equilibrio, ma soprattutto per spiegare il sottosviluppo "*not as failure of some fundamental economic parameters, or socio-cultural values, but as an interacting "equilibrium", that hangs together precipitated by expectational inertia or by historical conditions*" (Ray, 1998, p.132).

**Fig.1: Il circolo virtuoso/vizioso di un cambiamento di governance di un sistema economico**



*Fonte: nostra elaborazione*

Il modello di “migrazione” tra due settori, - uno tradizionale ed uno innovativo - spiega come può mettersi in moto questo processo di transizione da un equilibrio ad un altro, spiega inoltre che gli unici equilibri ammissibili sono quelli multipli (Adserà e Ray, 2001).

Il modello statico originario (Murphy, Shleifer e Vishny, 1980) esibisce due equilibri: i rendimenti del settore tradizionale sono dati esogenamente, mentre quelli del settore

innovativo dipendono positivamente del numero degli agenti, che si avvantaggiano delle esternalità positive nella forma di economie di agglomerazione.

Nel modello dinamico, proposto da Adserà - Ray, gli agenti prendono le loro decisioni di rimanere nel settore tradizionale o di migrare in base ai sentieri dei rendimenti intertemporali dati, così che la loro scelta razionale (migrare o no) è quella che massimizza la somma delle utilità future scontate. Poiché la decisione di migrazione è un investimento che comporta un costo ed poiché i benefici futuri derivano dallo sfruttamento di economie di agglomerazione che si manifestano con un *lag* temporale, ne deriva che ogni agente avrà un comportamento inerte finché anche gli altri agenti non decideranno di migrare: la storia prevale sulle aspettative e ciò genera il persistere di un “cattivo equilibrio”, a causa di un fallimento di coordinamento o di assenza di buoni legami di complementarietà tra gli agenti. Indipendentemente da quanto sono “pazienti” gli agenti *“to generate equilibria that break free of historical conditions, negative agglomeration externalities are needed to create the problem in the first place”* (Adserà and Ray, 2001, p.3). In termini paradossali un “cattivo equilibrio” può essere spezzato e le aspettative di un “buono equilibrio” possono essere realizzate *solo se* ci sono esternalità negative nel sistema socio economico di riferimento. Ed è proprio l'ipotesi cruciale di questo “paradosso” che legittima un intervento “massiccio” della policy, mirato ad abbassare i costi di aggiustamento associati al cambiamento, nonché a introdurre incentivi per il coordinamento delle decisioni, per l'integrazione degli interventi e per la cooperazione, tali da generare economie di agglomerazione.

L'idea-chiave di Adserà e Ray, di sostituire il tradizionale modello statico con un contesto intertemporale, sembra ricca di spunti innovativi se applicata al caso del cambiamento di un sistema di governance di un'economia. In particolare, sembra ricca, se applicata allo studio dell'impatto di nuove policies ed istituzioni, sia sullo sviluppo sia sulle regole informali preesistenti che “propagano” lo sviluppo a livello locale.



## 2.2 L'approccio teorico

L'approccio teorico utilizzato per l'analisi economica e di policy della L.328/2000 adotta l'idea che l'istituzione è una soluzione di un gioco dagli equilibri multipli: Aoki (2001, p.10) identifica l'istituzione come un "*self sustaining system of shared beliefs about a salient way in which the game is repeatedly played.*" Partendo da Aoki il nostro punto di vista è considerare un'istituzione come il risultato di un processo in cui agiscono due elementi: le forze trainanti che spingono il processo (regole formali) e i meccanismi propagatori (regole informali), che consentono di sostanziare le forze trainanti del processo, contribuendo a creare un risultato istituzionale che è auto-sostenibile. Seguendo l'approccio teorico della teoria dei giochi, tenteremo di spiegare: (i) i meccanismi delle scelte del gioco tra diversi agenti, in cui lo stesso governo è un giocatore del gioco<sup>5</sup>, (ii) come le interazioni nelle scelte del gioco, disciplinate da un framework di regole formali e informali, possono generare la nascita di una nuova istituzione, (iii) come tale istituzione può rappresentare un possibile equilibrio.

Secondo il nostro punto di vista la legge statale è un insieme vuoto di principi generali. Tale concetto racchiude molte complessità. I principi della legge rappresentano il set opportunità delle strategie di scelta dell'agente, che è però limitato e funzionale all'obiettivo del legislatore: se gli agenti riconoscono il set di scelte disegnate dal legislatore e lo internalizzano nella propria funzione di azione, costruendo credenze reciprocamente condivise da tutti i giocatori del gioco, allora le strategie di scelte nello scambio sociale che essi attueranno saranno funzionali all'obiettivo generale disegnato dalla legge. Ciò indurrà la nascita di un'istituzione, come risultato di equilibrio di un processo di interazione e integrazione tra regole formali e regole informali (credenze condivise).

---

<sup>5</sup> Horwicz, 1993, formalizza ed affronta il problema dell'enforcement delle regole del gioco.

Il Piano di Zona (§ 3) rappresenta il luogo sperimentale del meccanismo descritto: esso può essere identificato come il risultato di un cambiamento istituzionale. Il Piano di Zona rappresenta, infatti, la nuova istituzione generata da uno stretto e correlato legame tra le regole formali (in particolare gli strumenti della programmazione negoziata) e regole informali (le aspettative positive, l'esperienza passata, la condivisione di comportamenti ed obiettivi, la leadership): l'adattamento delle regole *nel* gioco alle regole *del* gioco ha consentito di modificare l'evoluzione di sviluppo di una data comunità favorendo la migrazione da uno stato di equilibrio ad un altro (Adserà e Ray, 2001).

Gli equilibri che possono essere generati dalle interazioni strategiche tra gli agenti sono molteplici, il risultato dell'istituzione come equilibrio dipenderà dalla struttura di credenze, tradizioni, norme sociali, presenti in una data comunità. Pertanto, sono le regole informali, che alla fine definiscono il risultato del gioco, ossia, è la loro struttura che condiziona e può far deviare dall'assumere le scelte di scambio che siano funzionali al disegno del legislatore. Se invece gli agenti hanno una storia passata (metacultura)<sup>6</sup> in cui informalmente e autonomamente gli individui hanno attuato scelte strategiche di scambio sociale anticipando il framework legislativo, allora il set opportunità delle scelte possibili delineato dalla legge coinciderà perfettamente con il piano del gioco soggettivo precedente e reciprocamente giocato dagli agenti: il risultato del gioco porterà alla nascita di una nuova istituzione. Ciò corrisponde a ciò che Aoki (2001, p.235) definisce *mutamenti istituzionali di tipo autonomo* risultanti da un esperimento decentralizzato in cui l'emersione di una leadership isolata diventa membership nell'equilibrio istituzionale attraverso il meccanismo delle credenze condivise. Questo tipo di approccio evidenzia alcuni elementi nuovi rispetto alla teoria dei giochi tradizionale. Infatti l'assunzione di un set di scelte limitate rigetta l'idea di perfetta informazione e conoscenza obiettiva del gioco. Gli

---

<sup>6</sup> Per macrocultura si intende la memoria sociale e il processo culturale che creano la convergenza nelle aspettative attraverso lo strumento della socializzazione.

agenti economici giocano un *subjective game model*, in presenza di imperfetta informazione e tale gioco diventa sostanziale attraverso l'interazione ripetuta che genera "guide" formali cioè credenze condivise per le loro azioni future. La centralità del discorso nel nostro caso è focalizzata sui meccanismi che generano la nascita di una nuova istituzione e sulla sua sostenibilità come soluzione di equilibrio. La nascita di un'istituzione come soluzione di equilibrio derivante da uno shock esterno o da un cambiamento nella struttura interna del gioco, non è considerata meramente come il passaggio da uno stato di equilibrio ad un altro, ma come processo di transizione nel quale gli agenti, con limitate informazioni, giocano modelli di giochi soggettivi, ognuno basato sulla propria quantità di informazione a disposizione. Le ripetizioni nelle interazioni tra i giocatori svilupperanno successivamente credenze condivise atte a creare la metastruttura oggettiva del gioco all'interno della quale i singoli giochi sono incastrati.

Pertanto, il cambiamento istituzionale è il risultato di un processo nel quale gli agenti attuano nuovi giochi soggettivi in risposta alla crisi delle credenze reciprocamente condivise, derivanti da shock esterni o da un cambiamento interno delle aspettative, che mutano il dominio del gioco. L'interazione strategica tra gli individui (assunzione di comportamenti cooperativi, la presenza di norme sociali, la cultura, le tradizioni etc.) genererà le nuove regole del gioco tra i singoli agenti e renderà l'equilibrio stabile e autorafforzante. L'elemento chiave che rende il nuovo equilibrio stabile è rappresentato dall'idea di endogeneità delle regole *nel* gioco, in questo modo autosostenibili. Attraverso il meccanismo dell'interazione strategica tra gli agenti, vengono create regole informali che rappresentano la struttura di riferimento per le interazioni future. Le credenze reciprocamente condivise costituiscono una rappresentazione ridotta di un equilibrio del gioco tra i possibili equilibri che possono essere generati. La struttura delle credenze considerate come social embeddedness, consente di capire il nuovo punto di vista in cui le

regole esogene ed endogene si incastrano per generare equilibri multipli auto-sostenibili<sup>7</sup>.

L'endogenietà delle regole nel gioco costituisce l'elemento base per generare un equilibrio autosostenibile fondato sulla nascita spontanea di comportamenti cooperativi. Gli individui *riconoscono* nell'insieme delle regole informali, una corrispondenza con la rappresentazione ridotta che hanno della struttura del gioco e sono incentivati a coordinare le proprie aspettative ed i propri comportamenti in una sequenza di azioni che essenzialmente si avvicina ad un equilibrio di Nash in un gioco ripetuto all'infinito.

Il meccanismo di autoriproduzione ed autorafforzamento di un equilibrio è semplice. Partendo dall'assunzione che lo stato di equilibrio è il risultato di un sincronico e diacronico processo di interazione tra regole formali ed informali attraverso cui si producono credenze condivise basate su una rappresentazione ridotta della realtà, ne consegue che l'istituzione (risultato di equilibrio) finisce per influenzare le strategie di scelta future degli agenti. Allo stesso tempo le scelte strategiche prese sulla base di credenze reciprocamente condivise riproducono lo stato di

---

<sup>7</sup> Seguendo nel dettaglio Aoki (2001), tale approccio rovescia il punto di vista della teoria tradizionale, dove la funzione di risposta e la funzione di preferenza di ogni agente erano viste come un risultato di interazioni ripetute all'interno di un set di regole esogenamente dato. Il passo in avanti è rappresentato dal considerare non un'unica funzione di risposta, ma di contro, una funzione obiettivo soggettiva ed una funzione di preferenze soggettive, la prima derivante dalle regole esogene, la seconda risultante dalle regole endogene nel gioco che sono il risultato di interazioni ripetute tra gli agenti.

La ripetizione dello scambio sociale produce norme di comportamento autosostenibili, derivanti dal fatto che se all'interno di una data comunità, le azioni di scambio degli agenti possono essere osservate da tutti, si genera un set di informazioni condivise, che possono essere utilizzate per disciplinare le future scelte strategiche di scambio. La creazione di norme di comportamento socialmente condivise (capitale sociale) riduce i comportamenti opportunistici devianti e migliora in tal modo le condizioni ambientali e di contesto di una data comunità (riduzione dei costi di coordinamento e di controllo), consentendo alla stessa di ottimizzare lo scambio sociale. Nel nuovo approccio, la creazione di regole endogene determinate dalla interazione ripetuta degli agenti consente di spezzare il circolo vizioso derivante dall'assunzione di regole esogene.

equilibrio, che a sua volta riconferma la rappresentazione ridotta, e ciò rende l'equilibrio autorafforzante.

Ed è proprio questo meccanismo autorafforzante che crea la metacultura, intesa come strumento per apprendere e godere i benefici dell'appartenenza ad un network sociale.

Questo concetto ci riporta alla nostra idea chiave, secondo cui una legge formale diventa istituzione come risultato di equilibrio, quando essa si identifica con le credenze preesistenti in una data comunità. Viceversa se gli individui, congiuntamente e in maniera coordinata, ritengono di assumere comportamenti che eludono la legge, allora la legge fallisce e la regola informale diventa istituzione, ossia quello che gli agenti credono essere una rilevante rappresentazione di uno stato di dominio interno, dato che tutti osservano quella norma. Tale approccio teorico non solo ci consente di ragionare intorno all'istituzione come soluzione di equilibrio del gioco, ma anche di spiegare e capire come evolve un'istituzione o come può nascere una nuova istituzione. Una nuova istituzione emerge quando gli agenti a causa di shock esterni (una legge) sono disposti a mettere in discussione il set di credenze condivise che regola le loro interazioni, e allo stesso tempo riesaminano le proprie regole di scelta in funzione della nuova informazione. Tali mutamenti all'inizio non rappresentano una nuova istituzione, ma identificano solo nuovi alternativi modi di giocare ed interagire nello scambio sociale, che interessa solo alcuni agenti (*mutans*). L'istituzione, come *human device*, nasce solo quando tutte le regole di scelte delle azioni degli agenti diventano reciprocamente condivise da una massa critica, e pertanto una nuova rappresentazione ridotta della realtà emerge inducendo le credenze a convergere attraverso essa.

### **3.     *La riforma del Welfare in Italia***

Attesa, auspicata, e in qualche modo promossa dalla Caritas Italiana, è stata disegnata e quindi approvata la “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” (L.328/00).

La legge 328/00 si inserisce nel ben noto dibattito politico istituzionale sviluppatosi in Europa, che a partire dalla seconda metà degli anni 80 si muove sempre più a favore della creazione di nessi forti tra gli obiettivi della crescita economica, della lotta alla disoccupazione involontaria e di massa e quelli dell'inclusione sociale. (cfr. Atto unico Europeo, 1986 Libro Bianco di Delors, 1983, Le Iniziative Locali, 1995). Com'è ben noto, il contesto reale, all'interno del quale è disegnata la riforma del welfare in Italia, è caratterizzato da un gap ( Borzaga C, Santuari A, 2000) tra un'offerta decrescente e standardizzata di servizi sociali ed assistenziali e di beni non *tradable* di interesse collettivo, da un lato, e da una domanda crescente e qualitativamente differenziata per età, genere, etnia, ideologia, ecc., dall'altro lato. In termini di opportunità occupazionali e di allargamento della base produttiva, un sentiero per lo sviluppo locale aperto da questa legge è, nel breve periodo, quello di catturare e di sfruttare i vantaggi esistenti connessi al gap tra domanda e offerta, mentre, nel medio-lungo periodo è quello di disegnare nuove regole di accesso ai mercati (del capitale, della conoscenza, del credito, dell'informazione, etc.), di rendere stabile il sentiero di sviluppo inizialmente indotto dal *big push* e quindi di promuovere l'attivazione endogena di un circuito virtuoso, capace di allargare e di diversificare le

opportunità di reddito e occupazione anche in settori differenti da quelli delle politiche sociali.<sup>8</sup>

In questo contesto la legge quadro è concepita per stimolare e sostenere un'offerta decentralizzata nel mercato "sociale", indicando come principio guida delle decisioni, quello della sussidiarietà verticale e orizzontale. La legge fissa, quindi, i principi che garantiscono la tutela dei diritti sociali in accordo con le linee guida comunitarie di unitarietà e sussidiarietà<sup>9</sup>.

La lettura della L.328/2000, intesa come risultato di un processo di ridisegno del welfare locale, si articola nell'analisi della genesi, dei principi, degli strumenti, soggetti e dei fattori di criticità. La L.328/00 rivoluziona il sistema di interventi nel sociale passando da un sistema settoriale ad uno globale che attraverso la redazione di un Piano di Zona analizza il fabbisogno sociale del territorio e progetta gli interventi sulla base delle priorità stabilite dagli agenti istituzionali (Enti Locali e Asl) e dal privato sociale.

L'indirizzo generale di questo disegno normativo è il risultato di un lungo cambiamento istituzionale, verso la devoluzione, codificato per la prima volta con la L.285/97, che disciplina i piani di intervento territoriali composti da accordi di programma, stipulati tra gli enti locali stessi, i Provveditorati agli Studi, le ASL, i Centri per la Giustizia Minorile e le differenti tipologie di organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Tali strumenti risultano essere i precursori di quelli che, sulla base delle indicazioni regionali, costituiscono gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari. Il carattere promozionale-preventivo piuttosto che repressivo-punitivo, l'accenno del principio di sussidiarietà, l'introduzione di misure per il monitoraggio e verifiche della spesa identificano ulteriori elementi innovativi della L.285/97. La legge 328/00 propone un modello di integrazione operativa degli interventi, rielabora le competenze tra i diversi livelli istituzionali, in

---

<sup>8</sup> Lunghini G, (1995) fornisce un efficace metafora di questo dibattito, che è quella di provare a costruire, incentivando le politiche sociali, un "ponte" tra disoccupazione e bisogni sociali insoddisfatti.

<sup>9</sup> Il principio di unità trova il fondamento giuridico nei principi costituzionali di unità nazionale (art.5 Cost.), solidarietà (art.2 Cost.) ed uguaglianza (art.3 Cost.). Il principio di sussidiarietà trova fondamento nel pluralismo istituzionale e nelle autonomie locali.

chiave partecipativa e cooperativa, e crea le condizioni per il decollo di un nuovo welfare funzionale alla crescita economica e allo sviluppo occupazionale, in cui lo Stato assume un ruolo centrale di *coordinamento strategico* tra le varie unità di offerta (enti locali, cittadini privati, organizzazioni sociali).

Tre sono i principi fondamentali della L.328/2000: la sussidiarietà orizzontale e verticale, la tutela dei diritti, l'inclusione sociale. Tuttavia, l'attenzione è rivolta essenzialmente al principio di sussidiarietà che, in qualche modo, sussume gli altri due.

Il passaggio da un "benessere di Stato" ad un benessere originato dalla società reale presuppone una riforma del "contratto sociale" cioè del patto negoziato che regola i rapporti tra lo Stato e i cittadini. Il principio chiave cui si ispira tale patto è la sussidiarietà, secondo cui l'istituzione superiore (lo Stato) interviene solamente qualora quelle inferiori e cioè (le comunità locali, le istituzioni intermedie, i Comuni, i consorzi di Comuni, le Regioni, le Province, i network di imprese e di cooperative e diverse tipologie di organizzazioni non profit ecc.) non sono in grado di soddisfare uno specifico bisogno, espresso da una comunità locale o anche solo da una sua parte. In particolare, questo principio chiama in causa la titolarità dell'intervento nel campo delle politiche sociali dei corpi intermedi e dello Stato, secondo una logica di complementarietà piuttosto che di contrapposizione o, perlomeno, di alternanza. La sussidiarietà non può tuttavia essere ridotta unicamente alla sua accezione "verticale", che – come è noto - consiste nella ripartizione e nel decentramento delle competenze degli organi statali tra le diverse amministrazioni locali, poiché la sussidiarietà, se autenticamente intesa e applicata, rimanda essenzialmente a un contenuto ben più sostanziale, attinente al rapporto tra i cittadini, le formazioni sociali e lo Stato.

L'effettiva applicazione del principio di sussidiarietà permette, infatti, di attribuire - indipendentemente da specifiche regole e forme di gerarchia istituzionale - le responsabilità giurisdizionali a quei soggetti che già ricoprono un ruolo attivo sul piano meramente operativo e che sono, per così dire, più vicini al "cuore" del problema. Pertanto l'autorità centrale in questo disegno normativo, individua le linee d'indirizzo affinché i cittadini diventino



soggetti attivi nella progettazione, organizzazione e gestione dei servizi sociali ed alla persona e nell'offerta di beni *non tradable* di interesse collettivo, fornendo essenzialmente gli strumenti negoziali per la partecipazione dal basso e per la cooperazione tra i suddetti soggetti intermedi, nonché incentivi per la creazione di pari opportunità. Questa è la sostanza dell'accezione "orizzontale" della sussidiarietà. Nonostante il principio della sussidiarietà verticale ed orizzontale enfatizzi le potenzialità del ruolo delle istituzioni intermedie, tuttavia, esso apre una questione fondamentale relativa all'individuazione di meccanismi di incentivo per una implementazione efficace del disegno normativo a livello locale. Tale questione riguarda, infatti, l'istituzionalizzazione di appropriate regole informali, che risultino nei fatti sia efficienti per ridurre i costi di transazione, per coordinare e regolare le scelte di differenti agenti nel campo delle politiche sociali, sia efficaci per generare risorse immateriali dello sviluppo locale, esternalità positive e cooperazione leale.

Poiché le regole informali, nel nostro framework teorico rappresentano il meccanismo propagatore delle regole formali, esse sono, quindi, la condizione sufficiente per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo di un disegno normativo. Esse, in quanto sono legate intrinsecamente ai comportamenti e ai modi di essere dei singoli agenti economici, possono configurarsi come soluzione istituzionale creata dal basso soggettivamente e localmente: pertanto, le regole informali, rappresentano per l'implementazione della legge un "esperimento istituzionale" fino a diventare un'istituzione per la governance di un sistema locale. L'applicazione coerente del principio di sussidiarietà non sminuisce il ruolo dello Stato, ma lo interpreta come potere di sostegno e di coordinamento delle scelte dal basso.<sup>10</sup>.

---

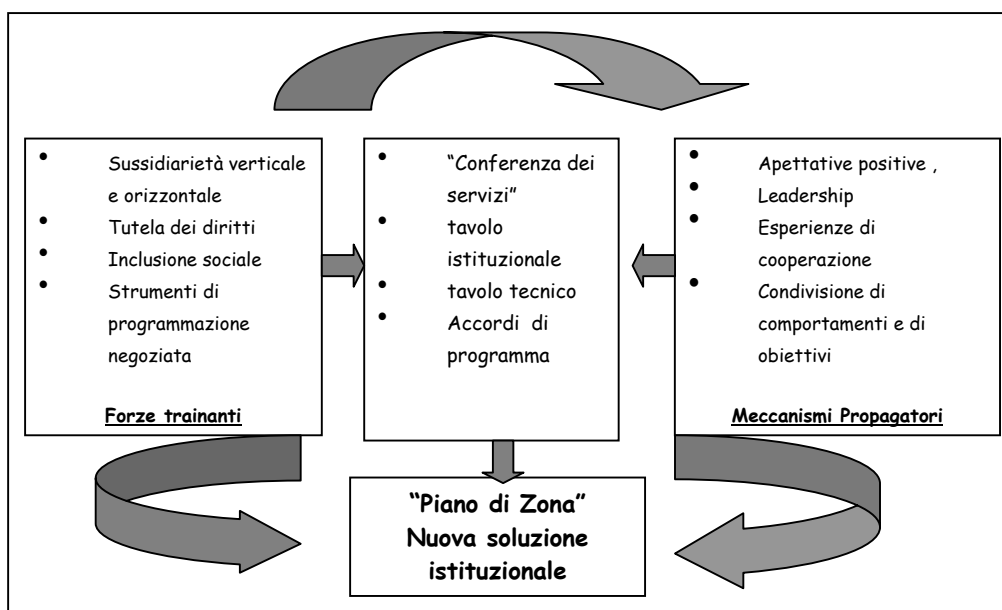
<sup>10</sup> L'applicazione del principio di sussidiarietà alle politiche sociali è un fenomeno già presente in realtà quali quella tedesca e quella olandese. Attraverso un'osservazione comparata dei principali sistemi dell'Europa occidentale, si può riscontrare una sostanziale omogeneità tra i vari paesi circa il ruolo dell'operatore pubblico nella programmazione dei servizi sociali. Sul piano della gestione, però, si trovano differenziazioni più accentuate, nelle quali si ha un'estrema valorizzazione del ruolo autonomo delle formazioni sociali.

Ulteriori principi, che nel nostro caso rappresentano le forze trainanti del circuito virtuoso, sono: (i) la promozione della solidarietà sociale attraverso la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità della solidarietà organizzata; (ii) il cofinanziamento come finanziamento plurimo cui concorrono, nell'ambito delle rispettive competenze e funzioni, soggetti diversi; (iii) la concertazione tra i diversi soggetti e la cooperazione per la programmazione degli interventi e delle risorse del Sistema integrato di interventi e servizi sociali; (iv) la rilevanza della componente relazionale nei centri di animazione previsti sul territorio ("antenne sociali" e segretariato sociale); (v) il coordinamento e l'integrazione delle scelte; (vi) l'efficacia, l'efficienza e l'economicità; (vii) la copertura finanziaria e patrimoniale degli interventi; (viii) la responsabilità, unicità dell'amministrazione e autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

La novità di policy della L.328/00 consiste nel fatto che i principi generali enunciati possono scalfire i comportamenti individuali già nella fase di implementazione della legge stessa. Nel dettato legislativo, infatti, lo strumento propedeutico e progettuale del Piano di Zona rappresenta, da un lato, la norma di indirizzo disegnata per modificare le procedure decisionali degli agenti e, da un altro lato, è il risultato dell'internalizzazione e dell'attuazione della norma stessa che disciplina il gioco sociale. La legge fissa innovativamente il *timing* del gioco per gli attori coinvolti: lo Stato per il *Piano nazionale* ed il *Fondo nazionale per le politiche sociali*, le Regioni per i *Piani Regionali*, ed i *Comuni per i Piani di Zona*. Come esito della internalizzazione della norma, il processo di costruzione del Piano di Zona rappresenta lo strumento attuativo innovativo per l'implementazione locale del sistema integrato degli interventi.

Il framework teorico del circolo virtuoso attivato inizialmente dal big push di una nuova policy, illustrato nella figura 1, può essere ora utilizzato per spiegare il processo di implementazione della L. 328/00.

**Fig 2: Il circolo virtuoso di implementazione della legge 328/00**



Fonte: nostra elaborazione

La forza trainante della legge consiste nella sua stessa struttura, fatta di principi generali e norme di indirizzo, disegnati per indurre il cambiamento delle procedure decisionali da parte degli agenti coinvolti, ovvero per indurre gli agenti a *migrare* dal vecchio comportamento nel gioco verso un nuovo modo partecipativo di interagire, coerente con gli obiettivi della legge. La legge disciplina meccanismi di propagazione che, nel disegno istituzionale, consentirebbero, se internalizzati dagli agenti ed attuati, di realizzare l'obiettivo del *policymaker* e cioè di indurre dal basso il raggiungimento di un nuovo stato di un *"good equilibrium"*. In particolare, essi riguardano (i) l'integrazione dei due tavoli della concertazione locale, quello tecnico ed istituzionale, e ciò induce coordinamento e cooperazione delle azioni; (ii) l'animazione del territorio intesa come educazione dello stesso alla cooperazione,

incentivando la formazione di unità di offerta innovative (cooperative sociali di tipo A e B, network di cooperative ed imprese del Terzo Settore, imprese sociali, ecc.) e ciò induce la produzione di esternalità positive (economie di agglomerazione); (iii) lo spostamento da una visione di tutela e redistribuzione delle politiche sociali ad una visione di promozione dell'universalità dei diritti, esaltando "la libertà positiva" dell'individuo di costruire il proprio futuro<sup>11</sup> (A.Sen, 1984) , e ciò concede potere normativo a comportamenti condivisi, valori etici ed idee.

I principali fattori di criticità per una efficace implementazione della legge risiedono nelle condizioni di contesto cui essa si riferisce. Essi riguardano, essenzialmente, il livello e la qualità di *skills* generali e specifici, necessari per la redazione del Piano di Zona, le competenze per la gestione e l'attuazione nei progetti. La dotazione di queste risorse immateriali corrisponde ai costi di manutenzione del framework legislativo.

#### **4. Il caso di studio: l'Agro Nocerino Sarnese**

Lo studio dell'Agro Nocerino Sarnese, e nello specifico l'analisi del processo di costruzione del Piano di Zona attivato dal Comune di Nocera Inferiore , non è trattato nei termini usuali, cioè nel senso di testare le ipotesi del framework teorico e nella relativa valutazione dell'impatto delle politiche. L'analisi di caso è condotta, piuttosto, seguendo un approccio metodologico innovativo di tipo induttivo, basato essenzialmente sulla conoscenza diretta della sua articolazione istituzionale e delle procedure decisionali sottostanti, avendo realizzato una serie di interviste ad attori privilegiati dello sviluppo locale nonché ai principali ideatori del Piano di Zona<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> I soggetti portatori del diritto alle prestazioni sono i cittadini italiani, i cittadini appartenenti all'Unione Europea, i cittadini stranieri.

<sup>12</sup> Responsabile dell'ufficio di Piano, funzionari del patto territoriale comunitario, assessori provinciali, rappresentanti di organizzazioni non profit. Nello sviluppo successivo della presente ricerca, l'obiettivo è costruire un esperimento

Lo studio di alcuni fatti stilizzati che interessano sia la struttura socio economica dell'area, sia la genesi evolutiva del Piano di Zona, è funzionale a mettere in evidenza i due elementi centrali del framework teorico discusso precedentemente: il ruolo delle aspettative ed il peso della storia. La presenza di peculiari esternalità negative, riscontrate nell'area, costituisce l'elemento che ha modificato le aspettative degli agenti, influenzando al limite il loro tasso di sconto e cioè il loro "comportamento paziente" espresso rispetto alla valutazione dei benefici futuri associati ad investimenti correnti, rappresentando, pertanto, la condizione necessaria affinché venisse attuato il processo di "migrazione" da vecchie procedure decisionali ad altre. Dall'altro lato il ruolo della storia emerge nella presenza di esperienze significative, seppure isolate, nel campo della progettazione di misure ad hoc per le politiche sociali. Esse unitamente ad esigenze di natura contingente e caratterizzate, in principio, da una logica collusiva, hanno costituito l'elemento di unione che ha permesso ad una forte leadership di maturare e promuovere, in ottica cooperativa, un cambiamento, prima delle culture e poi dei modi di agire degli agenti economici locali, fino a condizionare, sia pure inizialmente, l'evoluzione di un processo politico sociale. Infine l'elemento di novità, che rende l'esperienza del Piano di Zona del Agro Nocerino Sarnese un caso di studio consentendoci di suggerire ipotesi teoriche di più ampio respiro circa l'efficacia di una legge o di una regola formale, è costituito dal fatto che, nell'area in questione, la presenza di un'apertura culturale maggiore in tema di politiche sociali ha consentito di rafforzare la metacultura informale del gioco sociale. Ciò ha permesso una rapida internalizzazione dei dettami e dei principi della Legge quadro 328/00, favorendo, l'inizio di un efficace processo di "sincronizzazione" ( Aoki, 2001) tra le regole formali e le regole informali. In breve, sia pure con riferimento alle fasi iniziali di programmazione e attuazione degli interventi nell'ambito delle politiche sociali, si è realizzato quello che abbiamo definito un mutamento istituzionale di tipo autonomo, risultante da un esperimento decentralizzato, in cui l'emersione di

---

istituzionale attraverso la raccolta di dati ed informazioni su caratteristiche e comportamenti politico-sociali rilevati nell'area.

una leadership isolata riesce a diventare membership in un equilibrio istituzionale attraverso il meccanismo delle *credenze condivise*

#### *4.1. Le caratteristiche economiche e sociali dell'area*

La messa in evidenza del primo pezzo della storia dell'area - ossia la presenza nell'Agro-Nocerino-Sarnese di forti externalità negative - è stata condotta facendo riferimento, per un'analisi di benchmarking, alla griglia di indicatori strutturali definiti dalla Comunità europea.<sup>13</sup>, mentre per una descrizione generale dell'area è stato fatto, riferimento sia ai risultati dell'indagine del Sole 24ore sulla qualità della vita delle province italiane, sia ad altre fonti di dati.<sup>14</sup> Ai nostri fini, per quanto riguarda l'analisi di benchmarking, si è provveduto ad effettuare un semplice esercizio statistico. Sono stati considerati alcuni indicatori strutturali, definiti dalla Comunità Europea, per costruire un benchmark di riferimento sui valori dell'Italia a cui sono stati confrontati successivamente i valori di quelli stessi indicatori calcolati sia per la Provincia di Salerno sia per la l'area dell'Agro Nocerino Sarnese. Gli indicatori considerati sono cinque, i primi tre sono indicatori che identificano il contesto economico generale, i restanti sono indicatori che vengono solitamente utilizzati per spiegare il grado di coesione sociale di un'area.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Comm. Brussels, 200, 2001(COM2001, 619, SEC, 2002,29/2, General Economic Background, Employment, Innovation e research, Economic reform, Social cohesion, Environment.

<sup>14</sup> Dati Istat, 1998 Popolazione e movimento anagrafico dei comuni, Indagine sole 24ore sulla qualità della vita delle province Italiane, dicembre 2001, Statistiche regione Campania anni '95, '98, Banca dati disaggregata per comuni della C.C.IA.A Salerno, 2000

<sup>15</sup> Gli indicatori considerati sono i seguenti: Pil procapite, produttività del lavoro per persone occupate, tasso di occupazione totale, tasso di disoccupazione di lungo termine, tasso di scolarizzazione primaria Per la ricostruzione di questi indicatori a livello disaggregato (provincia Salerno, Agro) è stata utilizzata la banca dati della CCIAA di Salerno "Salerno in cifre" 2000. Un problema emerso nella costruzione degli indicatori a livello disaggregato è quello relativo alla

**Tab1:Analisi di benchmark**

<b>Benchmarking</b>	<b>Italia</b>	<b>Provincia di Salerno</b>	<b>Agro Nocerino Sarnese</b>	<b>Tasso di scostamento Agro/Italia</b>	<b>Tasso di scostamento Provincia/Italia</b>
<i>Spesa annuale in consumi per famiglia procapite (v. in euro)</i>	<b>26.134,78</b>	14.195,85	8.097,70	-69,02	-45,68
<i>Produttività del lavoro per persona occupata (v.euro)</i>	<b>133.400,00</b>	20,08	7,65	-99,99	- 99,98
<i>Tasso di occupazione (%)</i>	<b>53,73</b>	26,00	23,00	-57,19	- 51,61
<i>Tasso di disoccupazione di lunga durata (%)</i>	<b>6,4</b>	10,60	12,4	93,75	65,63
<i>Tasso di scolarizzazione primaria (%)</i>	<b>25,3</b>	20,00	21,00	- 17,00	- 20,95

Fonte: Nostra elaborazione su dati della CCIAA Salerno

I risultati dell'analisi di benchmarking evidenziano per tutte le variabili considerate a livello disaggregato valori negativi al di sotto del valore nazionale, mostrando, pertanto, la presenza di forti esternalità negative. Infatti il valore della spesa per consumi procapite è un indicatore utilizzato per catturare quelle che sono le condizioni generali di vita di un paese o di uno specifico territorio. Mentre la produttività del lavoro per persone occupate è un indicatore più specifico per evidenziare le reali condizioni di vita

---

mancanza di dati specifici utilizzati per la costruzione degli indicatori a livello europeo. In particolare il Pil procapite a livello disaggregato è stato calcolato considerando l'approccio di spesa della definizione Eurostat del PIL, pertanto la variabile considerata è il valore in euro della spesa totale annuale procapite rilevata per i comuni dell'Agro, per una confrontabilità dei dati all'indice PIL procapite definito dall'Eurostat è stato sostituito il valore della spesa procapite per consumi delle famiglie italiane (Annuario statistico italiano Istat,2001). L'indicatore che esprime la produttività del lavoro è stato calcolato utilizzando il valore della spesa totale procapite rapportato al totale occupati. Il tasso di disoccupazione di lunga durata è stato calcolato rapportando il numero di persone disoccupate e in cerca di occupazione al totale popolazione attiva. Infine l'indicatore del livello scolarizzazione dell'area è stato calcolato rapportando il numero di iscritti totali alle scuole primarie e secondarie al totale popolazione.

nonché per valutare la qualità del mercato del lavoro e delle relative istituzioni. Il tasso di occupazione, invece è un indicatore sia del livello di dinamicità del mercato del lavoro sia del sistema economico generale. Nell'area indagata, il confronto di quest'ultimo indicatore, con il valore nazionale risulta negativo; tale indicatore misura il livello di occupazione totale senza tenere conto di una distinzione tra occupati full time e occupati part time o stagionali. Nel nostro caso, questa ultima componente, ha un peso rilevante nella struttura occupazionale globale, in quanto strettamente correlata alla forte settorializzazione agro industriale dell'economia locale, che presenta un'offerta di lavoro, per lo più, di tipo stagionale e connotata da forti elementi di precarietà. Per quanto riguarda i valori degli indicatori che esprimono il grado di coesione sociale dell'area, il quadro che emerge è piuttosto negativo. Il tasso di disoccupazione di lunga durata è di molto superiore rispetto al valore nazionale, ciò è indice di una stagnazione del mercato del lavoro, che è fortemente dipendente dalle caratteristiche peculiari della struttura occupazionale. Inoltre la presenza di un'alta percentuale di disoccupati di lunga durata ha dei risvolti rilevanti in termini di rischio di esclusione sociale, condizionando lo sviluppo equilibrato di un territorio.

Dall'indagine del Sole 24ore emerge che la Provincia di Salerno si colloca al 99° posto rispetto al totale delle 103 province considerate. La ricchezza prodotta a livello provinciale, indice della performance di crescita e del generale standard di vita di un'area, misurata in termini di valore aggiunto procapite, è di appena 12.515 euro, rispetto al valore massimo registrato in Italia che è di 31.049 euro. Nello specifico, nell'area dell'Agro Nocerino Sarnese, in media il valore aggiunto procapite è di circa 5.000 euro, di molto inferiore al valore provinciale. Il tessuto imprenditoriale locale, nonostante la presenza di circa 13.000 imprese, risulta caratterizzato da un'estrema frantumazione della capacità produttiva tra una miriade di imprese di piccola e piccolissima dimensione, come dimostra il dato relativo al numero medio di addetti per impresa che è pari a 3,85 per l'intera area indagata. Il tasso di mortalità delle imprese è molto alto, pari a 38, 5 ogni 1000 imprese registrate. Ciò si riflette in una grave situazione occupazionale.



Il valore medio del tasso di disoccupazione totale dell'area dell'Agro risulta superiore ai valori provinciali, regionali e nazionali, con un dato del 39,67%, contro il 32,60% della provincia, il 38,40% della regione ed il 17,80% dell'intero Paese. Nello specifico, molto elevata risulta la quota di disoccupazione femminile che presenta valori prossimi al 50%, nonché preoccupante la quota di disoccupazione giovanile con un valore medio per l'area dell'Agro pari al 67.2%. A rendere più difficile lo scenario del mercato del lavoro, concorre un elevato tasso di popolazione residente che ammonta complessivamente al 25% della popolazione presente nell'intera Provincia di Salerno. In termini di densità abitativa ciò si traduce in oltre 1.600 abitanti per Km<sup>2</sup>, rispetto alla media provinciale che è di 222 ab./km<sup>2</sup>, determinando una serie di inefficienze funzionali derivate dall'elevato congestionamento dell'area. Inoltre, nonostante la densità occupazionale dell'area sia pari al 28,65%, - valore tra i più alti della Provincia di Salerno -, la relativa stabilità della percentuale delle persone in cerca di occupazione (12.4%) induce a ritenere che il mercato del lavoro sia poco dinamico sul fronte della domanda. Infine, il peso ancora forte dell'agricoltura e dall'edilizia nella struttura occupazionale, favorisce la persistenza di ampie sacche di lavoro nero.

Il tasso di povertà provinciale, misurato in termini di valore medio del reddito delle persone che vivono di trasferimenti pubblici, è di 8.635 euro rispetto al valore medio nazionale che è di 13.480 euro. Inoltre, all'interno dell'area, molto forte risulta la concentrazione di persone anziane (circa il 20%), di cui 10.000 sono anziani soli e/o totalmente o parzialmente non autosufficienti. Per quanto riguarda il livello medio di alfabetizzazione dell'area, i dati non sono molto negativi, il 18,3% della popolazione ha conseguito la laurea, il 22.6% possiede un diploma di scuola media superiore, mentre il 25% della popolazione ha un titolo di scuola media inferiore. Ciò nonostante, il livello di analfabetizzazione risulta piuttosto elevato ed interessa circa il 25% della popolazione totale presente nell'area.

I dati descrittivi relativi al contesto socio-economico consentono di trarre alcune conclusioni: lo sviluppo agro-industriale che caratterizza l'area, seppure ha comportato una crescita del profilo socio-economico generale, che ha interessato

per lo più i Comuni di maggiori dimensioni (Scafati e Nocera), non è stato, comunque sufficiente a migliorare le condizioni di contesto generali dell'area. Essa continua ad essere caratterizzata da un processo di sviluppo distorto e disordinato, che ha di fatto determinato una sua urbanizzazione incontrollata, un grave dissesto idrogeologico, una crescita smisurata e caotica dei centri urbani, elevatissimi valori di inquinamento industriale ed urbano, a completare il quadro concorre una forte e diffusa presenza della criminalità organizzata, che costituisce un grosso ostacolo per lo sviluppo endogeno dell'Agro.

#### 4.2 *Il Piano di Zona come soluzione istituzionale*

Il secondo pezzo della storia che caratterizza l'area caso di studio, - quello che consente di mettere in evidenza la presenza di un'esperienza passata e di una propensione all'agire secondo una logica cooperativa - è il risultato dell'indagine condotta sul campo, attraverso interviste dirette sia ad attori privilegiati dello sviluppo locale, sia agli attori principali degli interventi previsti nel Piano di Zona. Il processo di costruzione del Piano di Zona dell'Agro costituisce un caso di studio non usuale, in quanto, già a partire dal 1995, policy makers locali e soggetti istituzionali di livello intermedio, competenti nelle politiche di sviluppo regionale, avevano escogitato, e quindi, iniziato a sperimentare soluzioni innovative per la progettazione degli interventi nel campo delle politiche sociali a livello territoriale. Tali innovazioni riguardano due aspetti e cioè: (i) il ricorso ad un approccio negoziato nella definizione degli obiettivi prioritari e delle misure di intervento di sviluppo e coesione partecipate dal basso (ii) lo scambio di esperienze con altre realtà europee. Questi due aspetti anticipano, in maniera forte i principi e gli strumenti contenuti nel disegno normativo, e in particolare lo strumento istituzionale del Piano di Zona, introdotto e prescritto successivamente dalla L.328/00. Allo stato attuale, il Piano di Zona dell'Agro sembra costituire nel contesto nazionale, e non solo in quello meridionale, una buona

prassi, che ha attivato processi di imitazione e continua a mettere in atto significativi scambi di esperienze.

Il processo di aggregazione degli interventi, e quindi la successiva progettazione del Piano di Zona, sono nati dal lavoro promosso dalla Caritas diocesana (1995), poi fatto proprio dalla Caritas italiana (1996), al fine di sostenere iniziative progettuali per la realizzazione di una rete europea contro l'esclusione. Questo processo di aggregazione si caratterizza per la capacità di coinvolgere le amministrazioni locali e i principali operatori economico-sociali che, per la prima volta, sono riusciti a siglare un accordo sulle prospettive generali e gli obiettivi di sviluppo per un'area difficile, con il preciso fine di avviare un processo nuovo di programmazione economica degli interventi 'bottom-up'. La cooperazione avviata tra i Comuni del futuro Piano di Zona, nell'ambito delle politiche sociali si rafforza con la progettazione del Patto Territoriale per l'Occupazione dell'Agro Nocerino Sarnese (1997), al cui interno viene inserito, infatti, un Protocollo Sociale Aggiuntivo. L'esperienza europea del Patto, conclusasi nel 1998, costituisce un'eredità forte come cultura di partnership tra gli Enti Locali (reti corte) ed il resto del mondo (reti lunghe). L'esigenza contingente, di dare maggiore rilievo al settore delle politiche sociali all'interno del progetto del Patto, allo scopo di ottenere l'approvazione del progetto a livello comunitario, ha permesso di consolidare un processo di concertazione ed integrazione di azioni che precedentemente spinte da una logica collusiva, hanno iniziato ad evolversi, in alcuni segmenti dell'area, secondo una logica cooperativa.

Nella programmazione integrata degli interventi viene sollecitata, in sede comunitaria, la previsione di misure innovative funzionali all'obiettivo occupazionale unitamente a specifiche micro-politiche per la salvaguardia dell'ambiente e per l'offerta di servizi di assistenza e di tutela. Con il cofinanziamento comunitario, viene istituita una Segreteria Tecnica, a supporto della ulteriore fase di concertazione per la definizione del Patto, e si dà avvio ad una campagna di comunicazione e sensibilizzazione sul territorio, con l'intento di favorire una conoscenza diffusa dei contenuti e delle opportunità aperte dal Patto. L'esperienza del Patto territoriale comunitario e del Piano di Zona costituito ai sensi

della L.285/97, con il quale si intendeva, già, individuare una comune strategia per migliorare il generale livello di qualità della vita dei cittadini e per consentire la soddisfazione di fondamentali bisogni per lo sviluppo umano, seppure a livello embrionale, tra l'altro ha visto la creazione di quattro cooperative sociali di tipo B che ,istituzionalmente finalizzate all'integrazione al lavoro dei soggetti svantaggiati, costituiscono un primo passo per la realizzazione dell'indirizzo generale di policy, che è quello di saldare obiettivi di sviluppo, di occupazione e di inclusione sociale.

L'iter procedurale del Piano di Zona riproduce il framework teorico della istituzione generata da coordinamento e cooperazione ripetuta. Esso prevede, infatti, che negli ambiti territoriali individuati dalle Regioni, il sindaco del comune capofila (leadership) dà avvio al processo di Piano, convocando una Conferenza dei servizi alla quale partecipano tutti i comuni dell'ambito, l'Azienda Sanitaria Locale, l'Amministrazione Provinciale e gli altri enti intermedi. La Conferenza dei servizi è la sede istituzionale in cui viene definita la costituzione di due organi che dovranno operare in sinergia pur nella specificità delle loro funzioni: il primo è un organo politico, una sorta di esecutivo espresso dall'insieme dei soggetti istituzionali pubblici convocati alla Conferenza con compiti di regia e di definizione della rotta, il secondo è un organo tecnico con funzioni operative, di supporto al soggetto istituzionale competente nella predisposizione del Piano di Zona. La Conferenza comporta tre fasi di lavoro: (i) analisi dei problemi e dei bisogni, lettura delle risorse ed individuazione dei soggetti interessati alla programmazione; (ii) messa a punto dei contenuti del Piano, approvazione e stipula dell'accordo di programma; (iii) avvio e sperimentazione della gestione unitaria ed integrata.

Adottare il Piano di Zona equivale, nei fatti, a spingere i diversi soggetti a cooperare. Se gli attori adottano le regole formali, avendo percepito e internalizzato congiuntamente le opportunità connesse alla legge (*"shared beliefs"*), essi creano un'istituzione che diventa uno strumento per creare altri equilibri auto-sostenibili. I contenuti dell'interazione strategica dei soggetti attraverso il Piano di Zona costituiscono *il livello essenziale delle prestazioni sociali* da offrire alla comunità, dotando di potere

normativo quei valori etici che, se garantiti, consentono di conciliare l'obiettivo di promozione sociale con quello più ampio dello sviluppo economico. Tali prestazioni riguardano misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito, servizi di accompagnamento, misure economiche per favorire la realizzazione di una vita autonoma in persone totalmente dipendenti, interventi di sostegno ai minori ed alle donne in difficoltà, interventi per la piena integrazione degli anziani e dei disabili a livello domiciliare e residenziale, prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare le dipendenze, informazione e consulenza alle famiglie. Ulteriori misure sono relative alla definizione del Reddito minimo di inserimento<sup>16</sup> come misura di contrasto delle povertà.

I soggetti della programmazione e dell'organizzazione dei servizi sono gli Enti locali, le Regioni e lo Stato<sup>17</sup> che riconoscono ed agevolano il ruolo del Terzo Settore con l'obiettivo di favorire *la pluralità di offerta* dei servizi, quanto più aderente all'articolazione complessa dei bisogni esistenti e latenti nella comunità, garantendo *la libertà individuale di scelta*: questo vuol dire richiamare in gioco la componente della domanda attribuendole un peso non solo economico ma anche sociale.

Con riferimento al nostro caso di studio, l'esistenza di forti diseconomie ha spinto i soggetti istituzionali, attori del gioco sociale, a modificare autonomamente il loro comportamento in senso cooperativo nella produzione di servizi sociali già prima della L.328/2000. Ed è questa la vera novità istituzionale rappresentata dal caso di studio. La presenza di una forte leadership, che aveva maturato esperienze di forte cooperazione nel volontariato, ha consentito, infatti, di ampliare il set opportunità di scelte possibili, inducendo complementarità tra le aspettative dei diversi gruppi di agenti verso un nuovo equilibrio. Ciò ha consentito di ridurre i costi di aggiustamento nella fase di implementazione del Piano di Zona, mentre i costi di manutenzione continuano ad avere un peso rilevante. Questi ultimi

---

<sup>16</sup> Già sperimentato con il D.Lgs. 237/98.

<sup>17</sup> In rispetto al principio della sussidiarietà verticale la legge chiarisce i rapporti tra i diversi livelli decisionali.

assumono l'aspetto di: (i) investimenti in formazione per la promozione del privato sociale, (ii) investimenti per la riqualificazione dei funzionari degli Enti Locali, troppo rigidi e burocratizzati (iii) investimenti per la creazione di condizioni di contesto attraverso cui favorire la nascita di un mercato sociale contenendo forme di posizione dominante.

Allo stato attuale, al fine di ridurre i costi di manutenzione, sono stati realizzati investimenti per la formazione del privato sociale attraverso un percorso di accompagnamento affidato a "Sviluppo Italia". Rimangono comunque aperti due problemi relativi alle condizioni di contesto in cui si inserisce il Piano di Zona dell'Agro e che ne condizionano l'efficienza: la persistenza di logiche predatorie negli operatori degli Enti Locali ed il ritardo nella diffusione omogenea di una cultura di rete.

## ***Conclusioni***

L'obiettivo del paper era quello di decodificare punti di forza e di debolezza del processo di riforma del welfare locale in Italia normato dalla legge 328/00. A tal fine è stato suggerito un framework teorico adatto ad individuare le condizioni necessarie e sufficienti per attivare un processo di cambiamento istituzionale ("*migration*"), funzionale ad indurre un processo di crescita economica e di coesione sociale. Una nota metodologica preliminare e un'indicazione generale di policy costituiscono le prime conclusioni del paper.

La nota metodologica riguarda la questione di fondo che è, in qualche modo, preliminare alla costruzione del framework teorico. Essa si interroga su come nascono le idee, come si evolvono e come le idee influenzano le istituzioni, la policy e la governance di un'economia, anche a livello locale. La nostra indicazione metodologica è a favore di un approccio induttivo nella costruzione di un framework teorico, basato sulla raccolta d'informazioni e sulla conoscenza di alcuni fatti rilevanti. Secondo l'idea chiave, espressa nel paper (§ 2.1) - tale che le regole non sono neutrali rispetto all'obiettivo che esse si propongono – emerge che una regola per essere efficace, deve essere percepita dagli agenti non come esogenamente imposta, ma come elemento regolatore che riflette i tratti di un processo endogeno di comportamenti reciprocamente condivisi. Affinché essa risulti pienamente efficace nel conseguimento dell'obiettivo di policy di sviluppo economico, deve promuovere dal basso meccanismi di propagazione e sistemi di incentivo, tali che inducano gli agenti a farsi carico dei "costi di manutenzione" per l'implementazione del set opportunità di scelte prioritariamente disegnato dalla legge. Il costo è rappresentato dal sacrificio dell'agente economico di convergere e mantenere comportamenti cooperativi, rinunciando o attenuando l'assunzione di comportamenti opportunistici. Ciò,

inevitabilmente, sembra generare un trade-off tra rendimenti presenti *individuali* e rendimenti futuri *sociali*.

A questa nota metodologica si legano due indicazioni generali di policy, finalizzate ad individuare strategie appropriate e misure di sostegno per implementare, con successo, gli obiettivi del disegno normativo a livello locale, nel rispetto della struttura reale del nostro caso di studio; – caratterizzato, da un lato da capacità progettuali e da comportamenti cooperativi isolati (leader) e dall'altro lato, da forti esternalità negative.

Una delle misure di policy per sostenere efficacemente dal basso il processo di implementazione del disegno normativo, riguarda, innanzi tutto la predisposizione di una serie di misure e cioè: strumenti ed interventi per ingenerare un cambiamento nella sfera cognitiva degli agenti; strumenti per facilitare la diffusione di informazione e trasferimento di conoscenze relative a buone prassi; strumenti per promuovere la cooperazione; strumenti formativi per migliorare sia le abilità progettuali per la costruzione del Piano di Zona, sia le competenze manageriali per la gestione e implementazione dei progetti previsti nel Piano di Zona. L'insieme composito di queste risorse immateriali rappresenta i fattori di produzione di una policy, e quindi i “*costi di manutenzione*” dell'implementazione efficace della legge quadro.

Un'ulteriore indicazione di policy che deriva dal nostro caso di studio è che, sebbene esso si configuri, allo stato attuale, come una buona prassi persino nel contesto nazionale, esso presenta, tuttavia, i ben noti problemi di esportabilità di un modello di governance. In questo caso tali problemi sono rafforzati dal fatto che la condizione di successo, nelle fasi implementative del Piano di Zona, è legata alla presenza di una leadership sia fortemente “impaziente” e condizionata dalla situazione di contesto ( e in ciò consiste il ruolo delle aspettative), sia dotata di esperienze progettuali specifiche nel settore sociale e fortemente motivata alla cooperazione ( e in ciò consiste il ruolo della storia).

In conclusione, per un'efficace implementazione di una legge, il gioco sociale degli agenti identifica due elementi che devono agire simultaneamente: i collegamenti istituzionalizzati e la complementarietà delle azioni. Le interazioni istituzionalizzate si riferiscono al coordinamento strategico delle azioni degli individui



in differenti domini del gioco, attraverso tali interazioni si producono le esternalità derivanti dalla complementarità delle azioni. Secondo la logica dell'economia dello sviluppo, le interazioni ripetute tra gli agenti economici costituiscono quella particolare struttura di governance che consente al processo di "migrazione", impresso dal *big push* di una nuova policy, di sostenere nel tempo il meccanismo del circolo virtuoso.

### ***Bibliografia***

- Adserà, A. and Ray, D. (2001), "History and Coordination Failure", *Journal of Economic Growth*, No 3, pp.267-276.
- Aoki, M. (2000), "Community Norms and embeddedness: a game-theoretic approach" in *Communities and Markets in Economic Development*, Oxford University Press, Oxford, eds. pp.97-125.
- Aoki, M. (2001), "Toward a Comparative Institutional Analysis", MIT Press, Cambridge, MA.
- Bardhan, P. (1996), "Decentralised Development", *Indian Economic Review*, Vol. XXXI, No.2, pp.139-156.
- Borzaga C. Santuari A. (2000), "The Innovative Trends in the Non Profit Sector in Europe: The Emergence of Social Entrepreneurship" Conference Paper – OECD – LEED - Forum on Social Innovation. International Seminar
- Ciccone, A., Matsuyama, K. (1996), "Start-up costs and pecuniary externalities as barriers to economic development" in *Journal of Economic Development*, No 49, pp.33-59.
- Denzau, A.T., North, D.C. (1994), "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos*, Vol.47, No.1, pp.3-31.
- Eggertsson, T. (1998), "Limits to Institutional Reform", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 100, No 1, pp. 335-357.
- Krugman, P. (1991), "History versus Expectation", *Quarterly Journal of Economics*, No 106, pp. 651-667.

- Lunghini, G. (1995), "L'età dello Spreco. Disoccupazione e bisogni sociali.mimeo
- Montemurro, F., Tarquini, T., Zanetta G.P. (2001), "Il Welfare Locale", Il sole 24 Ore, Milano.
- Murphy, K., Shleifer, A. and Vishny, R. (1989), "Industrialization and the big push, Journal of Political Economics", No 97, pp.1003-1026.
- North, D.C. (1990), "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, Cambridge.
- Ray, D., (1998), "Development Economics", Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South eastern Europe", Economic Journal, No 53, pp.202-211.
- Sen, A., (1984), "Resources Values and Development", Basil Blackwell, Oxford.
- Stiglitz, J.E. (2001), "In un mondo imperfetto. Mercato e democrazia nell'era della globalizzazione", Donzelli Editore, Roma.
- World Bank (1994), "Governance. The World Bank's Experience", World Bank, Washington, D.C.
- Young, A. (1928), "Increasing returns", Economic Journal, No 38, pp. 527-542.
- Comunità Europea (1986), Atto Unico Europeo, Comunità Europea, Bruxelles.

COM. (1993), "Croissance, compétitivité et employ. Débats et voies pour entrer dans le XXI siècle, Livre Blanc, Luxembourg.

COM (1995), "Les initiatives locales de développement et d'emploi", Bruxelles.

COM 2001/619 (2001), "Communication from the Commission: Structural Indicators", Bruxelles.

COM 2002/29/2 (2002), Annex 2 to the Commission Staff Working Paper, in Support of the Report from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, Bruxelles.

Coordinamento per le Politiche Sociali dell'Agro, (1999) "Accordo di Programma per l'attuazione del Piano di Zona dei servizi sociali e socio-sanitari dell'Agro Nocerino Sarnese" del 2 Giugno 1999.

DPR 3 maggio 2001 "Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003"

Decreto 28 Agosto 2001, n.388 "Regolamento concernente i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione dei contributi di cui all'articolo 96 della legge 21 novembre 2000 n.342, in materia di attività di utilità sociale, in favore di associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

LEGGE 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

LEGGE 285/1997 "Disposizioni per la promozione dei diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

Regione Campania (2001), Linee di Programmazione Regionale per un Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali (L.328/00).